Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutoksia vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin. Vankien tupakointia koskevia säännöksiä muutettaisiin. Tupakointi suljetuissa vankiloissa ehdotetaan kiellettäväksi kokonaan. Avolaitoksissa tupakointi sallittaisiin edelleen tarkoitukseen varatuissa ulkotiloissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2021.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc42508586)

[PERUSTELUT 3](#_Toc42508587)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc42508588)

[1.1 Tausta 3](#_Toc42508589)

[1.2 Valmistelu 4](#_Toc42508590)

[2 Nykytila ja sen arviointi 5](#_Toc42508591)

[2.1 Lainsäädäntö ja Rikosseuraamuslaitoksen määräykset 5](#_Toc42508592)

[2.2 Tupakoinnin järjestäminen käytännössä 6](#_Toc42508593)

[2.2.1 Tupakoinnin kieltäminen vankien asuintiloissa 6](#_Toc42508594)

[2.3 Nykytilan arviointi 7](#_Toc42508595)

[3 Tavoitteet 9](#_Toc42508596)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 9](#_Toc42508597)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 9](#_Toc42508598)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 11](#_Toc42508599)

[4.2.1 Taloudelliset vaikutukset 11](#_Toc42508600)

[4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 12](#_Toc42508601)

[4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset 12](#_Toc42508602)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 12](#_Toc42508603)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 12](#_Toc42508604)

[5.1.1 Laaja mahdollisuus tupakoida muualla kuin asuinsellissä 12](#_Toc42508605)

[5.1.2 Mahdollisuus tupakoida muutaman kerran päivässä ulkotiloissa tai tupakointiin varatuissa sisätiloissa 14](#_Toc42508606)

[5.1.3 Mahdollisuus tupakoida vähintään kerran päivässä ulkoilun yhteydessä 15](#_Toc42508607)

[5.2 Vankien tupakoinnin järjestäminen eräissä muissa maissa 16](#_Toc42508608)

[6 Lausuntopalaute 17](#_Toc42508609)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 17](#_Toc42508610)

[7.1 Laki vankeuslain muuttamisesta 17](#_Toc42508611)

[7.2 Laki tutkintavankeuslain muuttamisesta 18](#_Toc42508612)

[8 Voimaantulo 18](#_Toc42508613)

[9 Toimeenpano ja seuranta 19](#_Toc42508614)

[10 Suhde muihin esityksiin 19](#_Toc42508615)

[10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 19](#_Toc42508616)

[10.2 Suhde talousarvioesitykseen 19](#_Toc42508617)

[11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 19](#_Toc42508618)

[Lakiehdotukset 23](#_Toc42508619)

[vankeuslain muuttamisesta 23](#_Toc42508620)

[tutkintavankeuslain muuttamisesta 24](#_Toc42508621)

[Liitteet 26](#_Toc42508622)

[Rinnakkaistekstit 26](#_Toc42508623)

[vankeuslain muuttamisesta 26](#_Toc42508624)

[tutkintavankeuslain muuttamisesta 27](#_Toc42508625)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu
   1. Tausta

Suomessa tupakkapolitiikan tavoitteena on tupakkatuotteiden käytön vähentäminen ja loppuminen. Tästä säädetään tupakkalain (549/2016) 1 §:ssä, jonka mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tupakkalain esitöissä (HE 15/2016 vp. s. 5) todetaan ”Tutkimusten mukaan joka toinen tupakoitsija kuolee ennenaikaisesti tupakasta johtuviin sairauksiin. Tupakoitsijat kuolevat keskimäärin 10 vuotta nuorempina kuin tupakoimattomat, ja noin 10 prosenttia kaikista kuolemista johtuu tupakoinnista. Tupakointi selittää sosioekonomisista kuolleisuuseroista miehillä 25 prosenttia ja naisilla 13 prosenttia.”

Tupakkalain esitöiden (s.5) mukaan ”Ympäristön tupakansavuun alettiin 1980-luvulla kiinnittää enemmän huomiota, sillä tutkimustulokset vahvistivat myös niin sanotun passiivisen tupakoinnin vaarallisuuden.”

Tupakkalain esitöiden (s.48) mukaan ”Passiivisella tupakoinnilla tarkoitetaan sitä, että tupakoimattomat henkilöt altistuvat ympäristön tupakansavun ärsyttäville ja myrkyllisille aineille toisten ihmisten tupakoinnin vuoksi. Ympäristön tupakansavu koostuu pääosin savukkeen sivuvirran savusta eli savusta, joka vapautuu ympäristöön savukkeen palavasta päästä. Tämän lisäksi ympäristön tupakansavussa on mukana myös savua, jonka tupakoitsija hengittää ulos.

On vahvaa näyttöä siitä, että passiivinen tupakointi aiheuttaa ja pahentaa useita kansanterveydellisesti merkittäviä sairauksia. Lapsilla passiivinen tupakointi lisää keskikorvainfektioita, alempia hengitystieinfektioita, astmaa ja kätkytkuolemia; aikuisilla se lisää astmaa, keuhkoahtaumatautia, keuhkosyöpää sekä sydän- ja verisuonisairauksia. Raskaana olevien naisten altistuminen passiiviselle tupakoinnille voi johtaa sikiön kasvuhäiriöön ja häiritä tämän elimistön kehitystä.

Tupakansavun jäämiä löytyy muun muassa pintamateriaaleista, tekstiileistä ja huonepölystä vielä pitkään sen jälkeen, kun tupakkatuotteita on poltettu. Pintamateriaalien jäämät vapautuvat myöhemmin uudestaan ilmaan aiheuttaen altistumista haitallisille aineille. Tätä altistusta on alettu kutsua savujäämäksi tai kolmannen asteen tupakoinniksi (niin sanottu third-hand smoke).”

Vangeista suurin osa tupakoi. Esimerkiksi vuonna 2010 valmistuneen ”Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve-raportin” (Joukamaa ja työryhmä, Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2010.) mukaan tuolloin yli 80 prosenttia tutkituista rikosseuraamusasiakkaista ilmoitti tupakoivansa. Myös vankien tupakoinnin vähentämistä voidaan pitää tupakkalain perusteella tavoiteltavana.

Vankien tupakoinnin vähentämisessä on kuitenkin otettava huomioon, että tupakka aiheuttaa tupakka- ja nikotiiniriippuvuutta. Esimerkiksi Duodecimin ”Tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisy ja hoito –käypä hoito -suosituksen” mukaan tupakka- ja nikotiiniriippuvuus on vakava sairaus. Nikotiini aiheuttaa fyysistä riippuvuutta. Tupakkariippuvuuteen liittyvät voimakkaasti myös psyykkiset ja sosiaaliset tekijät. Tupakoinnin vähentäminen on siten toteutettava niin, että vangit saavat tarvitsemansa hoidon riippuvuudesta aiheutuvien vieroitusoireisiin.

Vankien tupakointi on vakiintuneesti järjestetty suljetuissa vankiloissa siten, että tupakointi on ollut mahdollista vankien selleissä ja ulkotiloissa. Yleisissä tiloissa ei ole saanut tupakoida. Avolaitoksissa vangit ovat saaneet tupakoida ulkotiloissa. Käytännössä vankien tupakointia ei ole aiemmin pyritty vähentämään tai rajoittamaan. Savuttomien tupakkatuotteiden hallussapito ei ole vankiloissa sallittua. Vuonna 2015 tuli voimaan vankeuslain (767/2005) 7 luvun 6 a §, jonka nojalla tupakointi vankien asuintiloissa voidaan kieltää.

Kyseisen säännöksen nojalla tupakointi asuintiloissa kiellettiin Helsingin vankilassa kokonaan 1.8.2018 alkaen. Lukuisat vangit kantelivat eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tupakointiin liittyvistä järjestelyistä.

Apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan EOAK/5349/2019 kantaa Helsingin vankilan tupakointijärjestelyihin. Hän katsoi, että vankeuslain 7 luvun 6 a §:n nojalla ei ole mahdollista rajoittaa merkittävästi vankien tupakointimahdollisuuksia. Säännösten nojalla vangeilla tulisi olla yhtä laaja mahdollisuus tupakoida riippumatta siitä, järjestetäänkö tupakointi asuinsellissä vai jossain muualla.

Edellä todettujen tupakkalain tavoitteiden ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun perusteella vankien ja tutkintavankien tupakointia koskevia säännöksiä on tarpeen muuttaa.

* 1. Valmistelu

Oikeusministeriössä laadittiin keväällä 2020 arviomuistio tupakoinnin järjestämisestä vankiloissa. Muistiossa lähtökohdaksi otettiin, että tupakointi vankien asuintiloissa tulee kieltää, koska siitä aiheutuu terveyshaittoja tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle. Arviomuistiossa tarkasteltiin neljää vaihtoehtoista tapaa järjestää tupakointi vankiloissa. Vaihtoehdot olivat: 1) rajoittamaton mahdollisuus päästä tupakoimaan tupakointiin tarkoitetuissa tiloissa, 2) tupakointimahdollisuus kolme kertaa vuorokaudessa, 3) tupakointimahdollisuus kerran vuorokaudessa ulkoilujen yhteydessä ja 4) tupakoinnin kieltäminen. Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan näiden vaihtoehtojen vaikutuksia vankiloiden käytännön toimintaan, vankilaturvallisuuteen, vankien ja muiden henkilöiden terveyteen sekä vaihtoehdoista aiheutuvia kustannuksia. Tiedot lausuntokierroksesta löytyvät osoitteesta:

https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=c9a18ee2-eab4-4c33-b4d4-3cfc1b07340d

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät tupakoinnin kieltämistä suljetuissa vankiloissa parhaana ratkaisuna. Lausunnoissa korostettiin tupakoinnin lopettamisen tukitoimien tärkeyttä. Muutamassa lausunnossa katsottiin, että tupakoinnin kiellolle ei ole avolaitoksissa samanlaisia perusteita kuin suljetuissa vankiloissa.

Saadun lausuntopalautteen perusteella oikeusministeriössä on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi tupakoinnin järjestämisestä vankiloissa. Luonnoksessa sääntelyn lähtökohdaksi on otettu se, että tupakointi kiellettäisiin suljetuissa vankiloissa ja avolaitoksissa tupakointi sallittaisiin ulkotiloissa.

LISÄTÄÄN UUTEEN LINKKI LAUSUNTOKIERROKSEEN.

1. Nykytila ja sen arviointi
   1. Lainsäädäntö ja Rikosseuraamuslaitoksen määräykset

Tupakoinnin rajoittamista koskevat säännökset

Vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa (768/2005) on säädetty tupakoinnin järjestämisestä vankilassa. Lakeihin lisättiin vuonna 2015 säännökset tupakoinnin järjestämisestä (HE 45/2014 vp.). Noita säännöksiä valmisteltaessa katsottiin, että vankeuden täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa tupakoinnista vankien asuintiloissa on perusteltua säätää vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa eikä tupakkalaissa. Tupakkalain yleisten säännösten ei katsottu riittävän selvästi kattavan tupakoinnin järjestämistä vankiloissa. Vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset vastaavat toisiaan, joten jatkossa viitataan vain vankeuslain säännöksiin.

Vankeuslain 7 luvun 6 a §:n nojalla tupakointi vankien asuintiloissa voidaan kieltää. Jos tupakointi kielletään vankien asuintiloissa, vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin. Lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 45/2014 vp. s.39) todetaan, ”että tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi erityisissä tupakkahuoneissa. Pääsääntöisesti tupakointi olisi sallittua vankilan ulkotiloissa. Koska vangit eivät voi liikkua vankilassa vapaasti, lakiin ehdotettiin säännöstä siitä, että jos vanki ei saa tupakoida omassa asuintilassaan, hänelle tulisi järjestää tilaisuus tupakointiin muualla. Tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi päästämällä vanki osastolla olevaan tupakkahuoneeseen tai – eriöön. Vangin asuintiloissa tupakoinnin kielto voidaan toteuttaa vain sellaisessa vankilassa, joissa vangille pystytään järjestämään mahdollisuus tupakointiin riittävän usein.” Lain esitöissä ei ole täsmennetty, miten usein tupakointimahdollisuus pitäisi järjestää.

Vankeuslain 7 luvun 7 §:n 4 momentin nojalla Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää 6 a §:n mukaisesta tupakoinnin kieltämisestä vankilassa.

Vankeuslain 7 luvun 8 §:n 2 momentin nojalla Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antaa tarkemmat määräykset tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta. Lain esitöissä ei ole täsmennetty, millaisia määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä olisi tarkoitus antaa.

Tupakkalain 74 §:n nojalla tupakointi on kielletty muun muassa sisätiloissa, jotka ovat yleisön tai työntekijöiden käytettävissä. Tupakkalain esitöiden (s.48 ja 62-63) mukaan esityksessä ehdotetaan, että tupakointikieltoja koskeva pykälä yksinkertaistettaisiin koskemaan yleisesti sellaisia tiloja ja sellaisia tilanteita, joissa tupakansavu ja pinnoille kerääntyvät savujäämät voivat olla haitaksi tai vaarantaa sivullisten terveyttä.

Tupakkalain 75 ja 76 §:n nojalla tupakointi voidaan sallia tietyissä sisätiloissa tai tupakointitilassa. Sisätilan haltijan on tällöin varmistettava, ettei tupakansavu leviä tiloihin, joissa tupakointi on kielletty. Tupakkalain tupakointikieltoja sovelletaan tällä hetkellä vankilan muissa tiloissa paitsi asuinselleissä.

Tupakointia koskevat Rikosseuraamuslaitoksen määräykset

Rikosseuraamuslaitos on antanut määräyksen ”Vankien asuminen ja perushuolto” (19/004/2010). Määräyksen mukaan: ”työnantaja on velvollinen huolehtimaan siitä, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle työyhteisön tiloissa. Tupakointi on toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (ns. tupakkalain) mukaan kiellettyä mm. julkisten laitosten asiakkaille varatuissa sisätiloissa, työyhteisöjen yhteisissä tiloissa, yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa sekä terveydenhuollon yksiköiden potilaille tarkoitetuissa sisätiloissa, lukuun ottamatta tarkoitukseen mahdollisesti varattua tilaa, josta tupakansavu ei pääse kulkeutumaan muihin sisätiloihin. Vankien majoituksessa ja toimintojen järjestämisessä tulee huolehtia siitä, että ketään ei vastoin tahtoaan altisteta tupakansavulle. Vangilla tulee olla mahdollisuus asua sellissä, jossa ei tupakoida.”

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antoi 15.6.2018 määräyksen ”Tupakoinnin järjestäminen ja sytytysvälineiden hallussapito” (7/004/2018). Määräyksen mukaan vangeille tulee järjestää tupakointimahdollisuus vähintään kolme kertaa päivässä, jos tupakointi vankien asuinselleissä kielletään.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antoi 17.2.2020 uuden määräyksen ”Tupakoinnin järjestäminen ja sytytysvälineiden hallussapito suljetuissa vankiloissa” (4/004/2020). Uuden määräyksen mukaan niissä vankiloissa, joissa tupakointi selleissä on kielletty, tupakointimahdollisuus on järjestettävä niin usein kuin se on vankilan järjestystä ja turvallisuutta vaarantamatta mahdollista. Vähimmäismääränä pidetään kolmea kertaa päivässä. Määräyksen mukaan vankien tupakkatuotteet ja sytytysvälineet säilytetään henkilökunnan hallussa ja vanki saa ne haltuunsa vain käydessään tupakoimassa.

* 1. Tupakoinnin järjestäminen käytännössä
     1. Tupakoinnin kieltäminen vankien asuintiloissa

Suljetut vankilat

Vangeilla on vakiintuneesti ollut mahdollisuus tupakoida asuinselleissään ja ulkotiloissa. Tupakointi asuinselleissä kiellettiin Helsingin vankilassa kokonaan 1.8.2018 alkaen. Lukuisat vangit kantelivat eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tupakointiin liittyvistä järjestelyistä.

Apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan EOAK/5349/2019 kantaa Helsingin vankilan tupakointijärjestelyihin. Hän katsoi, että vankeuslain 7 luvun 6 a §:n nojalla ei ole mahdollista olennaisesti rajoittaa vankien tupakointimahdollisuuksia määrällisesti siitä, mihin sellitupakointi mahdollistaa. Hän perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, ettei lain esitöissä tai eduskuntakäsittelyssä ollut tuotu esille sitä, että uudella säännöksellä olisi tarkoitus rajoittaa tupakointia määrällisesti nykyisestä. Apulaisoikeusasiamies tulkitsi säännöstä niin, että ainoastaan tupakoinnin järjestämisen paikka vaihtuu. Näin ollen apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei Rikosseuraamuslaitos voi antaa määräystä, jolla vankien tupakointimahdollisuus rajoitetaan kolmeen kertaan päivässä. Tällaisesta rajoituksesta tulisi säätää laissa. Apulaisoikeusasiamies saattoi kysymyksen tupakointia koskevien säännösten muutostarpeesta oikeusministeriön arvioitavaksi.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies totesi, että tällä hetkellä ei ole säädetty tai määrätty, että vanki voidaan velvoittaa antamaan tupakkatuotteet henkilökunnan säilytettäviksi silloin, kun hän ei ole tupakointiin tarkoitetussa paikassa tupakointiin tarkoitettuna aikana. Hän piti kuitenkin mahdollisena, että Rikosseuraamuslaitos voisi antaa tupakoinnin järjestämistä koskevan määräyksen tupakkatuotteiden hallussapidosta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut uuden määräyksen tupakoinnin järjestämisestä. Määräyksen nojalla tupakkatuotteet ja sytytysvälineet annetaan vankien haltuun vain tupakoinnin yhteydessä.

Vuodesta 2018 alkaen Helsingin, Vantaan, Pelson ja Turun vankiloissa tupakointia on rajoitettu ”Savuton Rise 2020” -tavoitteen vuoksi. Helsingin ja Vantaan vankiloissa tupakointi selleissä on kokonaisuudessaan kielletty, muissa vankiloissa kielto on voimassa joillakin osastoilla. Muissa vankiloissa tupakointi on edelleen sallittu vankien asuinselleissä.

Avolaitokset

Avolaitoksissa tupakointi on pääsääntöisesti järjestetty ulkotiloissa. Vangit saavat liikkua avolaitoksen alueella suhteellisen vapaasti yöaikaa lukuun ottamatta ja voivat siten myös vapaasti käydä tupakoimassa siihen tarkoitetuissa ulkotiloissa.

Sellitupakoinnin kiellosta ei ole tehty päätöstä, vaan kielto on perustunut vakiintuneeseen käytäntöön. Rikosseuraamuslaitoksen on tarkoitus tehdä päätös, jonka nojalla tupakointi avolaitosten selleissä kielletään. Käytännössä tupakoinnin järjestäminen ei ole avolaitoksissa aiheuttanut merkittäviä ongelmia.

Henkilökunnan tupakointi

Henkilökunnan tupakointi on tällä hetkellä järjestetty tupakkalain sallimissa paikoissa, eli lähinnä ulkotiloihin varatuilla tupakointipaikoilla.

2.2.2. Vankiloiden kokemukset sellitupakoinnin rajoittamisesta

Helsingin ja Vantaan vankiloissa kokemukset asuinsellien tupakointikiellosta ovat olleet positiivisia siltä osin, että osastojen ja sellien ilmanlaatu on huomattavasti parantunut.

Tupakoinnin osittainen rajoittaminen on kuitenkin johtanut siihen, että vangit tupakoivat salaa selleissään. Ongelma oli pahimmillaan, kun vangit saivat pitää tupakkatuotteet hallussaan. Rikosseuraamuslaitoksen uuden määräyksen jälkeen tupakkatuotteet annetaan vankien haltuun vain tupakointitilanteisiin, mutta tupakoinnista aiheutuvat ongelmat eivät ole olennaisesti vähentyneet.

Helsingin vankilasta huhtikuussa 2020 saatujen tietojen mukaan helmi-maaliskuussa 2020 sellissä tupakoinnista tehtiin 136 kurinpitoilmoitusta. Sellien sähkölaitteita rikotaan tupakan sytyttämiseksi jatkuvasti, mikä aiheuttaa osastoille sähkökatkoja ja tarkoittaa sitä, ettei selleissä aina ole asianmukaista kalustusta. Tupakan sytyttäminen sähkölaitteiden avulla on myös vaaraksi vangeille itselleen.

Myös Vantaan vankilassa esiintyy sellissä salaa tupakointia. Johtuen vankilan rakenteesta ongelma ei ole niin paha kuin Helsingin vankilassa. Kuitenkin ilmoituksia sellitupakoinnista tehdään ja sähkölaitteiden rikkomista on esiintynyt jonkin verran. Vangit ovat myös piilottaneet tupakantumppeja ilmastointilaitteisiin, mikä aiheuttaa tulipalovaaran.

* 1. Nykytilan arviointi

Tupakoinnista aiheutuu merkittäviä terveysvaikutuksia tupakoijalle itselleen. Onkin perusteltua kannustaa vankeja lopettamaan tupakointi. Vankiloissa tulisi järjestää nykyistä laajemmin tukitoimia vankien tupakoinnin vähentämiseksi.

Vankien asuinselleissä tupakoinnista suljetuissa vankiloissa aiheutuu kuitenkin myös useita muita ongelmia. Vankeuslain tupakointia koskevan säännöksen esitöissä (HE 45/2014 vp) viitattiin passiivisesta tupakoinnista aiheutuviin terveyshaittoihin sekä sytytysvälineiden hallussapidosta aiheutuviin tulipaloihin.

Tupakkalain nojalla tupakointi on pääsääntöisesti kielletty sellaisissa yleisissä sisätiloissa, joissa sivulliset altistuvat tupakansavulle. Vankiloissa tätä ei ole käytännössä huomioitu. Työterveyslaitos on mitannut vankilatyöntekijöiden altistumista tupakansavulle Helsingin vankilassa kesällä 2017. Mittausten perusteella asuinselleissä tupakointi aiheuttaa osastojen yleisiin tiloihin tupakansavua, jonka määrä ylittää työntekijöiden osalta terveydelle haitalliset raja-arvot (Työterveyslaitoksen lausunto 5.7.2017). Työterveyslaitos suositteli lausunnossaan ryhtymään toimenpiteisiin altistumisen vähentämiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa tupakointiin vankilassa esimerkiksi ratkaisussa Elefteriadis vs. Romania (38427/05). Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi, että keuhkosairaudesta kärsineen vangin sijoittaminen samaan selliin tupakoivien vankien kanssa ja säilyttäminen kuljetusten aikana tuomioistuinten tiloissa, joissa voi tupakoida, oli pahentanut vangin sairautta. Tämä merkitsi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkausta. Myös ratkaisussa Florea vs. Romania (37186/03) tuomioistuin katsoi altistumisen passiiviselle tupakoinnille merkinneen sopimuksen 3 artiklan loukkausta. Tupakoinnin salliminen vankilan sisätiloissa voi siten johtaa tilanteeseen, jossa ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa on loukattu.

Yllä todetun vuoksi passiivisen tupakoinnin haittavaikutukset tulisi ottaa huomioon myös vankiloiden tupakointijärjestelyissä. Vankilahenkilökunnan työturvallisuuden ja tupakoimattomien vankien terveyden suojelun kannalta onkin välttämätöntä, että myös tupakointi vankilassa toteutetaan siten, ettei siitä aiheudu sivullisille terveyshaittoja.

Käytännössä vankien asuinselleissä ei ole sellaisia tuuletus- tai ilmanvaihtomahdollisuuksia, että voitaisiin varmistaa tupakansavun kulkeutuminen ulkoilmaan eikä osastojen yleisiin tiloihin tai muiden vankien selleihin. Muillakaan käytännön järjestelyillä, kuten sellien ovien kiinni pitämisellä, ei voida estää tupakansavun kulkeutumista muihin sisätiloihin. Jos sellitupakointi on sallittua, on myös mahdotonta estää henkilökunnan altistumista tupakansavulle esimerkiksi tarkastustoiminnan yhteydessä. Samoin on mahdotonta estää se, etteikö tupakoimaton vanki joutuisi selliin, jossa on aiemmin tupakoitu ja altistuisi edellä kuvatulle kolmannen asteen tupakoinnille. Suljetuissa vankiloissa onkin erittäin vaikeaa tehdä sellaisia järjestelyjä, että tupakoinnista selleissä ei aiheutuisi haittaa sivullisille.

Edelleen myös tulipaloriski on olemassa, kun vangit tupakoivat selleissään.

Selleissä tapahtuvasta tupakoinnista aiheutuvat haitat ovat siten merkittäviä eikä niitä ole mahdollista estää. Tupakointi on jatkossa välttämätöntä kieltää vankien asuinselleissä. Tällainen muutos vastaisi myös tupakkalain sääntelyä.

Edellä todetun perusteella vankien tupakointia ei jatkossa voida järjestää asuinselleissä. Onkin tarpeen arvioida, miten tupakointi jatkossa voidaan järjestää ja edellyttävätkö muutokset myös lainsäädäntömuutoksia.

1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on estää vankien tupakoinnista tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvat terveyshaitat. Tupakointia koskevien rajoitusten ja tupakoinnin lopettamisen tukitoimien avulla pyritään edistämään myös tupakoivien vankien terveyttä ja tukemaan tupakoinnin lopettamista vankeusaikana.

Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, ettei tupakoinnista aiheudu haittaa vankilan toiminnoille taikka vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle. Kuten edeltä on käynyt ilmi tupakoinnin osittainen rajoittaminen voi lisätä vankien tupakointia salaa selleissään, mistä aiheutuu vankiloissa runsaasti järjestyshäiriöitä ja omaisuusvahinkoja.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Suljetut vankilat

Esityksessä ehdotetaan, että tupakointi kiellettäisiin suljetuissa vankiloissa. Tupakointi olisi kiellettyä niin vankilan sisä- kuin ulkotiloissakin. Kielto vastaisi tupakkalaissa omaksuttua sääntelytapaa, jossa rajoitukset asetetaan tietylle fyysiselle alueelle. Vankilaa koskevista tupakointirajoituksista olisi perusteltua säätää kattavasti vankeuslaissa. Tupakoinnin kielloista vankilassa säädettäisiin siten kokonaisuudessaan vankeuslaissa eikä tupakkalain 74 §:n tupakointikieltoja enää sovellettaisi vankilan alueella.

Koska kielto koskisi vankilan aluetta, se koskisi myös kaikkia vankilan alueella olevia eli niin vankeja, tutkintavankeja, henkilökuntaa kuin vankiloissa vierailevia henkilöitäkin. Henkilökunnalla ja vankiloissa vierailevilla henkilöillä olisi mahdollisuus mennä tupakoimaan vankila-alueen ulkopuolelle. Muutos ei olisi olennainen, koska nykyisinkään henkilökunnan tai vierailijoiden tupakointi on ollut mahdollista vain vankila-alueen ulkotiloissa.

Koska tupakointi kiellettäisiin, vangeilla ja tutkintavangeilla ei olisi tarvetta pitää vankilassa hallussaan poltettavia tupakkatuotteita tai tupakointivälineitä. Vangeilta ja tutkintavangeilta kiellettäisiinkin poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapito suljetussa vankilassa. Vangin mukanaan vankilaan tuomat tupakkatuotteet ja tupakointivälineet säilytettäisiin tarvittaessa vankilan vastaanotossa vangin muiden tavaroiden kanssa. Savuttomien tupakkatuotteiden hallussapitoon sovellettaisiin kuten nykyisinkin vankeuslain 9 luvun 1 §:ää. Kiellot koskisivat sekä vankeusvankeja että tutkintavankeja.

Seuraavassa käsitellään syitä, joiden vuoksi tupakoinnin kieltoa voidaan pitää perusteltuna.

Sellitupakoinnista aiheutuu vaaraa tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveydelle, koska tupakansavua ei voida poistaa asuinselleistä eikä sen leviämistä yleisiin tiloihin voida estää. Näin ollen tupakointia ei enää voida järjestää vankien asuinselleissä.

Esitetty tupakointikielto tarkoittaisi sitä, etteivät vangit saisi itse päättää tupakoinnista vankeusaikana. Rajoituksen hyväksyttävyyttä onkin tarkasteltava tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvien terveyshaittojen, vankilan järjestyksen ja turvallisuuden, vankilan toimintojen järjestämisen ja tupakoivien vankien terveyden edistämisen kannalta.

Tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveyden ja vankilan järjestyksen ja turvallisuuden kannalta ehdotusta on tarkasteltava erityisesti suhteessa tupakoinnin osittaisista rajoituksista, kuten tupakoinnin rajoittamisesta ulkoiluihin, aiheutuviin haittoihin. Edellä luvussa 2 on käsitelty Helsingin ja Vantaan vankiloiden kokemuksia sekä luvussa 5.2 Tanskan ja Viron kokemuksia tupakoinnin osittaisesta rajoittamisesta. Erityisesti Helsingin ja Vantaan vankiloiden sekä Viron kokemusten perusteella on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi asettaa tupakoinnille osittaisia rajoituksia siten, etteivät vangit kuljettaisi tupakkaa selleihinsä ja polttaisi sitä siellä. Vaikka tupakkatuotteet ja tupakointivälineet annettaisiin vankien haltuun vain tupakoinnin ajaksi, vangit ovat pystyneet kuljettamaan tupakkaa selleihinsä Helsingin ja Vantaan vankiloissa. Ongelmaa voidaan pitää yleisenä.

Esitystä valmisteltaessa on tarkasteltu sitä, voitaisiinko tupakan kuljettamista selleihin estää valvonnalla. Tällaisia järjestelyjä on kuitenkin vaikea toteuttaa. Kuten yllä on todettu tupakan ja tupakointivälineiden hallussapitoon asetetuilla rajoituksilla ei ole pystytty estämään tupakan kuljettamista selleihin. Valvonnan laajentaminen esimerkiksi siten, että jokainen vanki tarkastettaisiin aina tupakoinnin jälkeen, on käytännössä mahdotonta. Näin ollen voidaan todeta, ettei tupakan kuljettamista tupakointitilanteista selleihin voida estää valvontaa lisäämällä.

Tupakoinnin osittaisilla rajoituksilla ja niiden valvonnalla ei siten pystytä täysin turvaamaan sitä, etteikö tupakointi selleissä jatkuisi jossain laajuudessa. Tupakoinnin osittaisten rajoitusten käytössä tupakansavusta aiheutuisi siten edelleen terveyshaittoja tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle. On kuitenkin selvää, että tupakoinnin osittaisillakin rajoituksilla tupakansavusta aiheutuvat haitat vähenisivät nykyisestä. Tupakoinnin kiellolla tupakansavun haittavaikutukset estettäisiin käytännössä kokonaan.

Osittaisista tupakointirajoituksista ja niihin liittyvästä salaa sellissä tupakoinnista aiheutuisi kuitenkin vaaraa myös vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle. Vankiloiden kokemusten perusteella salaa selleissä tupakoinnista aiheutuu sähkökatkoja ja omaisuusvahinkoja vankien sytyttäessä tupakkaa sähkölaitteiden avulla. Myös tulipaloriski kasvaa entisestään, jos tupakantumppeja piilotetaan ilmastointikanaviin. Sellissä salaa tupakoinnista aiheutuu myös runsaasti järjestysrikkomusilmoituksia. Selleissä salaa tupakointi aiheuttaa siten vaaraa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle.

Edellä todetun perusteella tupakoinnin kielto olisi perustelluin ratkaisu, koska vain sen avulla voidaan tyydyttävällä tavalla estää sellitupakoinnista aiheutuvat haitat tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveydelle sekä vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle.

Ehdotus olisi toimivin myös vankilan toimintojen järjestämisen kannalta. Koska vankien tupakointia ei tarvitsisi järjestää eikä valvoa, esitys ei vaikuttaisi vankiloiden toimintojen järjestämiseen. Vankiloiden henkilökuntaresursseja ei tarvitsisi käyttää tupakoinnin järjestämiseen tai valvontaan, vaan ne voitaisiin kohdentaa vankilan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempiin tarkoituksiin.

Tupakoinnista aiheutuu tupakoijalle merkittäviä terveyshaittoja. Tupakoinnin kieltäminen edistäisi siten parhaiten tupakoivien vankien terveyttä. Vankien tupakointi on myös huomattavasti muuta väestöä yleisempää, sillä suurin osa vangeista tupakoi. Tupakkapolitiikan yhtenä tavoitteena on vähentää erityisesti heikossa asemassa olevien, kuten vankien, runsasta tupakointia ja siten edistää vankien terveyttä ja kaventaa terveyden eriarvoisuutta väestössä. Vankeusaikainen tupakointikielto edistäisi myös parhaiten näitä tavoitteita.

Koska tupakoinnista aiheutuu tupakoivalle vangille tupakka- ja nikotiiniriippuvuus, tupakoinnin kieltäminen edellyttää tukea tupakoinnin lopettamiseen. Tupakoinnin kielto toteutettaisiinkin siten, että Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen tulisi tarjota vangeille tarvittavat tukitoimet tupakoinnin lopettamiseen. Tukitoimiin kuuluisi nikotiinikorvaustuotteiden ja tarvittaessa lääkekorvaushoidon antaminen tupakoiville vangeille sekä tupakoinnin lopettamista tukeva yksilöohjaus ja tukiryhmät. Näin vangeille tarjottaisiin mahdollisuus päästä irti riippuvuudestaan vankeusaikana. Tupakoinnin lopettamisella olisi siten positiivisia vaikutuksia tupakoivien vankien terveydelle myös vankeusrangaistuksen jälkeen.

Avolaitokset

Esityksessä ehdotetaan, että tupakointi avolaitoksissa olisi sallittua tupakointiin tarkoitetuissa ulkotiloissa. Poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapitoa ei rajoitettaisi. Savuttomiin tupakkatuotteisiin sovellettaisiin vankeuslain 9 luvun 1 §:ää kuten nykyisinkin.

Esitys olisi perusteltu, koska avolaitoksissa tupakoinnin järjestämisestä ei aiheudu vastaavia ongelmia kuin suljetuissa vankiloissa. Olosuhteet avolaitoksissa ovat suljettuja vankiloita vapaammat ja vangit voivat päiväsaikaan käydä vapaasti tupakoimassa ulkotiloissa. Käytännössä tupakointi on jo nykyisin rajoitettu avolaitosten ulkotilojen tupakointipaikoille eikä sellitupakointia ilmene. Avolaitoksissa ei siten ole suljettujen vankiloiden kaltaisia perusteita kieltää tupakointi kokonaan.

Esityksen vuoksi suljetussa vankilassa olevien vankien ja avolaitosvankien kohtelu olisi erilaista. Tämä ei sinällään poikkea monista muista eroista, joita suljettujen vankiloiden ja avolaitosten välillä on. Kaikilla vangeilla on yhtäläiset vankeuslain 4 ja 6 luvussa säädetyt edellytykset päästä avolaitokseen. Koska tupakoinnin laajemmille rajoituksille on suljetuissa vankiloissa edellä käsitellyt perusteet, esitystä ei voida pitää ongelmallisena vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Kuitenkin myös avolaitoksissa vangeille tarjottaisiin mahdollisuus lopettaa tupakointi ja siihen tarvittavat tukitoimet. Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen tulisi tarjota jatkossa mahdollisuus tupakoinnin lopettamiseen ja siinä tarvittaviin tukitoimiin. Näin voitaisiin edistää tupakoivien vankien terveyttä myös avolaitoksissa.

* 1. Pääasialliset vaikutukset
     1. Taloudelliset vaikutukset

Tupakoinnin kieltäminen edellyttää määrärahoja tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön määrärahoihin vuodesta 2021 lähtien. Lisämäärärahatarpeet on huomioitu valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021. Määrärahatarpeet ovat nykytilaan verrattuna uusia, koska aiemmin vankien tupakoinnin lopettamista ei ole pyritty edistämään. Määrärahan lisääminen tukitoimiin on tärkeää ehdotuksen perustuslaillisen hyväksyttävyyden kannalta.

Rikosseuraamuslaitokselle aiheutuu esityksestä henkilöstökustannuksia 300 000 euroa vuodessa (6 htv, 50 000 e/htv.). Lisähenkilöstön tehtävänä on muun henkilökunnan tukeminen ja kouluttaminen tupakan vieroitusoireiden käsittelyyn ja savuttomuuden tukemiseen sekä vankien tukiryhmien vetäminen yhdessä Vankiterveydenhuollon kanssa. Rahoitusta voitaisiin käyttää myös tukipalvelujen ostamiseen järjestöiltä.

Rikosseuraamuslaitoksen vangeille kustannettavat nikotiinikorvaustuotteet aiheuttavat 350 000 euron vuosittaisen lisäkustannuksen, koska käytännössä kaikille tupakoinnin lopettaville vangeille olisi tarjottava käypä hoito –suosituksen mukaisesti nikotiinikorvaustuotteita.

Vankiterveydenhuollon yksikölle aiheutuu henkilöstön lisäkustannuksia 150 000 euroa vuodessa (3 htv., 50 000 e/htv.). Lisähenkilöstöä tarvitaan tukitoimenpiteiden alkuarviointiin ja tupakan vieroitusoireita käsittelevien ryhmien järjestämiseen. Vankiterveydenhuollolle aiheutuu lääkehoitokustannuksia 100 000 euroa vuodessa, kun lääkehoito suunataan tietyille tunnistetuille riskiryhmille. Lääkehoitoa annettaisiin vuosittain arviolta noin 500 vangille.

Pidemmällä aikavälillä tupakoinnin lopettamisesta syntyisi yleiselle terveydenhuollolle kustannussäästöjä, kun osa vapautuvista vangeista lopettaisi tupakoinnin kokonaan, joten lisäpanostus kannattaa vankeusaikana. Jos vangeista 15 % onnistuisi lopettamaan tupakoinnin kokonaan, niin viiveellä terveydenhuollolle kertyisi vuosittain suoria kustannussäästöjä tupakoinnista johtuvien sairauksien hoidosta ja niiden lääkityksestä lähes 400 000 euron edestä, ja jos vastaavasti puolet tupakoijista lopettaisi niin noin 1,3 milj. euron edestä.

Lisämäärärahatarvetta arvioitaessa on huomioitava, että muutkin tupakoinnin järjestämisvaihtoehdot aiheuttaisivat lisämäärärahatarpeita. Tupakoinnin järjestäminen ja sen valvominen ja tupakoinnin lopettamiseen tähtäävät tukitoimet olisi tarpeen järjestää kaikissa vaihtoehdoissa. Esimerkiksi tupakoinnin järjestäminen vankilan osastoille hankittavissa tupakointitiloissa maksaisi tilakustannusten ja henkilöstökustannusten vuoksi enimmillään lähes 5 miljoonaa euroa vuodessa.

* + 1. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen johdosta Rikosseuraamuslaitos ei enää järjestäisi vankien tupakointimahdollisuuksia. Verrattuna jaksossa 5.1 tarkasteltuihin vaihtoehtoihin, tupakoinnin järjestämiseen ja valvontaan tarvittavat resurssit olisivat vähäiset.

Kuitenkin Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön tulisi jatkossa järjestää sekä tupakoinnin lopettamisen tukitoimet että nikotiinikorvaustuotteiden jakaminen vangeille. Tästä aiheutuisi jonkin verran lisätyötä, mutta tämä toteutettaisiin jaksossa 4.2.1 tarkoitetuilla lisäresursseilla.

* + 1. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä edistettäisiin tupakkalain tavoitetta vähentää tupakointia yhteiskunnassa. Vankien tupakoinnin lopettamiseen panostettaisiin erilaisin tukitoimin, mikä merkitsisi muutosta nykyiseen. Tupakoinnin lopettamisella on myönteisiä vaikutuksia tupakoinnin lopettavien vankien terveydelle. Nykymallisen sellitupakoinnin lopettaminen vähentäisi tupakansavusta aiheutuvia haittoja muiden vankilassa olevien terveydelle.

Esitys rajoittaisi tupakoivien vankien oikeutta päättää tupakoinnista vankeusaikana. Tällä kuitenkin turvattaisiin tupakoimattomien henkilöiden terveyttä ja vankilan järjestystä ja turvallisuutta. Tupakoiville vangeille järjestettäisiin tupakoinnin lopettamisen edellyttämät tukitoimet.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
   1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset
      1. Laaja mahdollisuus tupakoida muualla kuin asuinsellissä

Esitystä valmisteltaessa on selvitetty myös eräitä muita vaihtoehtoja järjestää tupakointi.

Ensimmäinen vaihtoehto olisi se, että vangit pääsisivät halutessaan tupakoimaan tarkoitukseen varattuihin tupakointitiloihin tai ulkotiloihin.

Apulaisoikeusasiamiehen edellä mainitussa ratkaisussa esittämän perusteella tällainen ratkaisu olisi sinällään mahdollinen nykyisten säännösten nojalla. Ratkaisua puoltaisi se, että tällöin vankien itsemääräämisoikeuden rajoitus olisi nyt esitettyä vähäisempi.

Pääsääntöisesti järjestely vähentäisi tupakoinnista aiheutuvia haittoja työntekijöille ja muille vangeille, koska tupakointi tapahtuisi sellaisissa paikoissa, ettei tupakansavusta aiheudu haittaa sivullisille. Edelleen olisi huolehdittava siitä, ettei tupakansavu kulkeudu tupakointitiloista yleisiin tiloihin. Myös tupakointitilojen tarkastaminen voisi edellyttää erityisjärjestelyjä.

Järjestelyn toteuttamiseen liittyisi kuitenkin merkittäviä ongelmia vankilan päivittäiseen toimintaan ja vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.

Vankiloiden päivittäinen toiminta on järjestetty päiväjärjestysten varaan. Käytännössä vangit osallistuvat toimintaan ja saavat olla sellinsä ulkopuolella päiväsaikaan. Iltaisin vankiloissa järjestetään vapaa-ajantoimintoja ja öisin sellit on lukittu. Vankilan toiminnan järjestäminen siten, että jokainen vanki pääsee sellistään halutessaan tupakoimaan, edellyttäisi muutoksia näihin käytäntöihin. Tupakoinnin järjestäminen yksittäisen vangin sitä halutessa vaikeuttaisi vankilan päivittäisen toiminnan järjestämistä. Vankilan päivittäinen toiminta jouduttaisiin käytännössä suunnittelemaan tupakointijärjestelyjen mukaan. Esimerkiksi henkilökuntaa jouduttaisiin lisäämään sellaisiin ajankohtiin, jolloin vangit muuten ovat selleissään eli erityisesti ilta- ja yöaikaan. Tämän edellyttämät järjestelyt voisivat vaikeuttaa vankien perusoikeuksien kannalta keskeisten oikeuksien kuten sellin ulkopuolisen ajan ja toimintoihin osallistumisen lisäämistä päiväsaikaan.

Useiden yksittäisten vankien päästäminen sellistään tupakoimaan ilta- ja yöaikaan aiheuttaisi myös riskin vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidolle. Suuressa vankilassa voisi syntyä tilanteita, joissa useita lukuisia vankeja haluaisi tupakoimaan esimerkiksi myöhään illalla. Tupakointi on voitava järjestää siten, ettei vankilaturvallisuus vaarannu.

Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että tupakointimahdollisuuksien järjestäminen tällä tavoin edellyttää vähintään yhden tupakointiaseman sijoittamista kullekin vankiosastolle. Arvion mukaan tupakointiasemien hankintatarve olisi noin 240 kappaletta. Tuolloin leasingkustannukset olisivat vuositasolla noin 1 000 000 euroa.

Lisäksi Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että mikäli vangeille annettaisiin tupakointimahdollisuus myös yöaikaan, edellyttää tämä henkilöstön työturvallisuuden varmistamisen vuoksi noin 77 henkilötyövuoden lisäystä Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstökehykseen. Lisäystarpeeseen vaikuttavat yöaikaisen tupakointimahdollisuuden tiheys ja laajuus. Esitetyllä lisäyksellä yöaikainen tupakointi olisi vain jossakin määrin mahdollista. Henkilötyövuosien lisäystarpeen vuotuinen kustannusvaikutus on 3 850 000 euroa. Henkilöstökustannusvaikutukset olisivat vähäisemmät, jos tupakointimahdollisuus rajoitettaisiin päiväsaikaan. Tällöin kuitenkin seuraavassa jaksossa käsiteltävä sellissä salaa tupakoinnin riski kasvaisi sellaisina aikoina, jolloin tupakoimaan ei pääsisi.

Järjestely ei edistäisi vankien tupakoinnin vähentämistä. Sinällään ei myöskään olisi välttämätöntä järjestää nykyistä enempää tupakoinnin lopettamiseen kannustavia tukitoimia. Tällaisia toimia lisäämällä olisi kuitenkin mahdollista kannustaa vankeja vähentämään tupakointia, vaikkei varsinaisia rajoituksia asetettaisikaan. Tukitoimien lisääminen aiheuttaisi myös määrärahatarpeita.

Edellä todetun perusteella tupakoinnin järjestämistä ei voida suljetuissa vankiloissa toteuttaa ilman tupakoinnin osittaisia rajoituksia tai kieltoa.

* + 1. Mahdollisuus tupakoida muutaman kerran päivässä ulkotiloissa tai tupakointiin varatuissa sisätiloissa

Toisena vaihtoehtona tupakointi voitaisiin järjestää myös siten, että vangit pääsevät tupakoimaan esimerkiksi vähintään kolme kertaa päivässä soveltuvissa tiloissa tai ulkona. Tällöin tupakointi tapahtuisi päiväjärjestyksissä määriteltyinä ajankohtina osana vankilan normaalia toimintaa. Tämä merkitsisi rajoitusta vangin itsemääräämisoikeuteen, mutta rajoitus olisi vähäisempi kuin esitetyssä vaihtoehdossa.

Tällaista tupakoinnin osittaista rajoitusta voitaisiin sinällään pitää hyväksyttävänä vankien päivittäisen toiminnan järjestämisen ja vankilaturvallisuuden kannalta. Vankeuslaissa on vakiintuneesti säädetty määrällisiä ja ajallisia rajoituksia vankien useiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Esimerkiksi ulkoilu on mahdollista tunnin päivässä, puhelimen käytölle, tapaamisille ja monille muille toiminnoille on asetettu vankilan päiväjärjestyksestä johtuvat rajoitteensa. Myös tupakointikertojen määrää voitaisiin perustellusti rajoittaa näistä syistä.

Nykyiseen verrattuna järjestely vähentäisi tupakoinnista aiheutuvia haittoja työntekijöille ja tupakoimattomille vangeille, koska tupakointi tapahtuisi sellaisissa paikoissa, ettei tupakansavusta aiheudu haittaa sivullisille. Tällaisesta osittaisesta tupakoinnin rajoittamisesta aiheutuisi kuitenkin edellä jaksossa 4.1 käsiteltyjä ongelmia, koska vangit voisivat tupakoida salaa selleissään.

Vankiloiden päiväjärjestyksissä olisi varattava erilliset ajankohdat tupakoinnin järjestämiseen. Tämän edellyttämät järjestelyt voisivat vaikeuttaa vankien perusoikeuksien kannalta keskeisten oikeuksien kuten sellin ulkopuolisen ajan ja toimintoihin osallistumisen lisäämistä päiväsaikaan tai pahimmillaan vähentää sellin ulkopuolista aikaa ja toimintaa nykyisestä, koska tupakointiin olisi varattava enemmän aikaa nimenomaan päiväsaikaan. Vankien oikeutta mielekkääseen sellin ulkopuoliseen toimintaan voidaan pitää tärkeämpänä tavoitteena kuin tupakoinnin mahdollistamista, joten tupakointijärjestelyt olisi toteutettava siten, ettei sellin ulkopuolinen aika ja vankien mahdollisuus toimintaan vähene.

Tupakointirajoitusten valvonta edellyttäisi lisää valvontahenkilökuntaa. Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että tästä aiheutuisi enimmillään 2 miljoonan euron vuosittainen lisämäärärahatarve.

Kaikissa vankiloissa vankilan rakenne ei mahdollista tupakointia useita kertoja päivässä ulkotiloissa. Tällaisiin vankiloihin olisi hankittava tupakointitiloja, joista aiheutuisi yllä mainitulla tavalla lisäkustannuksia. Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että tupakointitiloja tarvittaisiin noin 140, mistä aiheutuisi noin 600 000 euron vuotuiset kustannukset.

Tupakoinnin rajoittaminen voisi vähentää tupakoivan vangin päivittäin polttamien tupakoiden määrää ja siten vähentää jossain määrin tupakoinnin terveyshaittoja. Yhdistettynä tupakoinnin lopettamiseen tähtääviin tukitoimiin, voisi osa tupakoivista vangeista lopettaa tupakoinnin. Tupakoinnin rajoittaminen edellyttää toimivia tukijärjestelyjä tupakkariippuvuuden ja nikotiiniriippuvuuden hoitoon. Myös tukitoimia tupakoinnin lopettamiseksi olisi vankiloissa lisättävä vastaavasti kuin esitetyssä vaihtoehdossakin. Suuruusluokaltaan tukitoimista aiheutuvat kustannukset olisivat jonkin verran pienemmät kuin ehdotetussa vaihtoehdossa, koska osa vangeista jatkaisi tupakointia sallittujen tupakointikertojen puitteissa. Kuitenkin myös tupakoinnin lopettamisesta yleiselle terveydenhuollolle aiheutuvat hyödyt jäisivät pieniksi.

Erityisesti sellissä salaa tupakoinnista aiheutuvien ongelmien vuoksi tätä vaihtoehtoa ei voida pitää toimivana vankien tupakoinnin järjestämiseksi. Ongelmallista olisi myös se, että vankien toiminta-aikaa jouduttaisiin käyttämään tupakoinnin järjestämiseen. Järjestely edellyttäisi myös lisämäärärahoja tupakoinnin valvontaan sekä tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin.

* + 1. Mahdollisuus tupakoida vähintään kerran päivässä ulkoilun yhteydessä

Kolmantena vaihtoehtona tupakointi voitaisiin järjestää myös siten, että vangit pääsevät tupakoimaan ulkoilun yhteydessä, eli vähintään tunnin aikana päivittäin. Tämäkin vaihtoehto merkitsisi rajoitusta vangin itsemääräämisoikeuteen, mutta rajoitus olisi vähäisempi kuin esitetyssä vaihtoehdossa.

Tällaistakin tupakoinnin osittaista rajoitusta voitaisiin pitää sinällään hyväksyttävänä vankien päivittäisen toiminnan järjestämisen ja vankilaturvallisuuden kannalta. Kuten edellä on todettu, vankeuslaissa on vakiintuneesti säädetty määrällisiä ja ajallisia rajoituksia vankien useiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Ulkoilun yhteyteen liitetty tupakointimahdollisuus vastaisi siten rajoituksena ulkoilulle asetettua rajoitusta, jota on vakiintuneesti pidetty hyväksyttävänä esimerkiksi kansainvälisissä suosituksissa.

Nykyiseen verrattuna järjestely vähentäisi tupakoinnista aiheutuvia haittoja työntekijöille ja tupakoimattomille vangeille, koska tupakointi tapahtuisi sellaisissa paikoissa, ettei tupakansavusta aiheudu haittaa sivullisille. Tällaisesta osittaisesta tupakoinnin rajoittamisesta aiheutuisi kuitenkin edellä jaksossa 4.1 käsiteltyjä ongelmia, koska vangit voisivat tupakoida salaa selleissään.

Tämä vaihtoehto olisi ongelmaton vankien toiminta-ajan kannalta, koska tupakointi voitaisiin järjestää päivittäisten ulkoilujen yhteydessä. Kustannuksia ei myöskään aiheutuisi tupakointitilojen hankkimisesta.

Tupakointirajoitusten valvonta edellyttäisi kuitenkin lisää valvontahenkilökuntaa. Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että tästä aiheutuisi enimmillään noin 2 miljoonan euron vuosittainen lisämäärärahatarve.

Tupakoinnin rajoittaminen voisi vähentää tupakoivan vangin päivittäin polttamien tupakoiden määrää ja siten vähentää jossain määrin tupakoinnin terveyshaittoja. Yhdistettynä tupakoinnin lopettamiseen tähtääviin tukitoimiin, voisi osa tupakoivista vangeista lopettaa tupakoinnin. Tupakoinnin rajoittaminen edellyttää toimivia tukijärjestelyjä tupakkariippuvuuden ja nikotiiniriippuvuuden hoitoon. Myös tukitoimia tupakoinnin lopettamiseksi olisi vankiloissa lisättävä vastaavasti kuin esitetyssä vaihtoehdossakin. Suuruusluokaltaan tukitoimista aiheutuvat kustannukset olisivat jonkin verran pienemmät kuin ehdotetussa vaihtoehdossa, koska osa vangeista jatkaisi tupakointia sallittujen tupakointikertojen puitteissa. Useille tupakoiville vangeille tupakointi kerran päivässä voisi olla liian vähän. Tällöin vangille voisi aiheutua vieroitusoireita tupakointikertojen välillä, mikä käytännössä johtaisi tupakoinnin lopettamiseen tukitoimien piiriin pääsemiseksi.

Tupakoinnin lopettamisesta yleiselle terveydenhuollolle aiheutuvat hyödyt jäisivät pieniksi.

Erityisesti sellissä salaa tupakoinnista aiheutuvien ongelmien vuoksi tätä vaihtoehtoa ei voida pitää toimivana vankien tupakoinnin järjestämiseksi. Rajoitusten laajuus ei myöskään olennaisesti poikkea ehdotetusta tupakoinnin kiellosta. Tupakoivan vangin itsemääräämisoikeus ei olisi olennaisesti laajempi kuin, jos tupakointi kielletään kokonaan.

Järjestely edellyttäisi myös lisämäärärahoja tupakoinnin valvontaan sekä tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin.

* 1. Vankien tupakoinnin järjestäminen eräissä muissa maissa

Ruotsi

Ruotsissa tupakointia vankilassa voidaan rajoittaa vankilan järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi (vankeusasetuksen 4 § ja tutkintavankeusasetuksen 4 §). Ruotsin rikosseuraamusviranomainen on vuonna 2007 rajoittanut tupakointimahdollisuuden määrättyihin paikkoihin vankilan pihalla, joten käytännössä tupakointi on kielletty vankiloiden sisätiloissa. Tupakoinnin rajoittamisen yhteydessä vangeille tarjottiin mahdollisuus maksuttomiin nikotiinikorvaustuotteisiin. Rikosseuraamusviranomainen on vuonna 2019 esittänyt hallitukselle, että lailla säädettäisiin täydellinen tupakointikielto vankiloissa, mukaan lukien sähkötupakat. Esitystä perusteltiin vankilaturvallisuuteen, terveyteen ja valvontaresurssien käyttöön liittyvillä syillä. Hallitus ei ole ottanut kantaa esitykseen.

Norja

Norjassa ei ole yhtenäistä sääntelyä tupakoinnista vankiloissa. Eräissä vankiloissa tupakointi on sallittua sisätiloissa, joko tupakoinnille määrätyissä paikoissa tai selleissä. Niissä vankiloissa, joissa tupakointi sisätiloissa on kielletty, ulkotupakoinnin järjestely riippuu vankilasta ja sen henkilöstötilanteesta. Tällöin vankilan pihalla on tupakointialueita, jonne vangit voivat kävellä itsenäisesti tai henkilökuntaan kuuluvan kanssa. Vangeille ei tarjota nikotiinikorvaustuotteita. Norjan rikosseuraamusviranomaisen päämääränä on, että tupakointi lopetetaan vankiloista täysin ja vankiloita kannustetaan toimimaan tämän suuntaisesti.

Islanti

Islannissa tupakointi vankiloiden sisätiloissa on kielletty (Islannin tupakkavalvontalain (6/2002) 10 artiklan nojalla. Vankilat voivat kuitenkin itse päättää siitä, sallitaanko tupakointi sellissä. Vangilla on lain mukaan oikeus tupakoimattomaan selliin. Tupakointi on aina sallittua vankilan pihalla. Islannin uusimmassa vankilassa Hólmsheiði vankilan pihalla on tupakoinnille varattuja paikkoja, joissa tupakointi on sallittua. Vangeille myydään nikotiinikorvaustuotteita normaaliin hintaan.

Tanska

Tanskassa tupakointi vankilan sisätiloissa mukaan lukien selleissä on kielletty lailla 1.4.2017 alkaen. Tästä alkaen tupakointi on sallittua vain vankilan pihalla ja vain kerran vuorokaudessa.

Tupakat ja sytytysvälineet säilytetään suljetuissa lokeroissa, joihin vangeilla on omat avaimet. Tupakkaa ja sytytysvälineitä ei saa viedä selliin, vaan ne voi ottaa mukaansa mennessään ulos.

Järjestelystä huolimatta tupakkaa kuljetetaan usein selleihin ja että sähkölaitteita käytetään tupakan sytyttämiseen.

Vangeille tarjotaan korvaustuotteita tupakoinnin lopettamiseen. Sähkösavukkeita ei saa käyttää, koska niistä aiheutuu turvallisuusriski.

Viro

Virossa tupakointi vankiloissa on kielletty vuonna 2017. Vangit, henkilökunta tai vierailijat eivät voi vankilan sisätiloissa tai ulkotiloissa tupakoida eivätkä pitää tupakkatuotteita hallussaan. Avovankilaosastossa vangit voivat pitää tupakointituotteita vartijan lukittavassa kaapissa. He saavat ne mukaansa ja voivat käyttää niitä, jos menevät esimerkiksi työhön vankilaan ulkopuolisen työnantajaan luokse.

Ennen tupakoinnin täyskieltoa tupakointi oli vuodesta 2010 alkaen rajoitettu ulkoiluaikoihin ja savukkeiden päivittäistä määrää oli rajoitettu. Osittaisista rajoituksista siirryttiin tupakoinnin täyskieltoon, koska vangit salakuljettivat tupakkaa selleihinsä ja tupakoivat siellä. Osittaisilla rajoituksilla ei siten pystytty estämään sellitupakoinnista aiheutuvia haittavaikutuksia.

Virossa vankilaan saapuvilta vangeilta selvitetään tarve nikotiinikorvaustuotteille. Vangeille myös tarjotaan neuvontaa tupakka- ja nikotiiniriippuvuudesta irtautumiseen. Näitä toimenpiteitä on Virossa alettu kehittää jo muutamaa vuotta ennen tupakoinnin täyskiellon asettamista yhteistyössä Viron terveyden instituutin kanssa.

Viron korkein oikeus on antanut ratkaisunsa tupakoinnin täyskiellon perustuslainmukaisuudesta (Korkein oikeus, tuomio asiassa 5-19-40, 17.12.2019). Ratkaisussaan korkein oikeus katsoi, että tupakoinnin täyskielto on perustuslain mukainen. Korkein oikeus perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, että toisten vankilan alueella oleskelevien terveyden suojelu, vangittujen laittomien suhteiden ja tulipalovaaran ehkäisy sekä optimaalinen resurssien käyttö vankilassa ovat olennaisia päämääriä, jotka ovat kohtuullisuusharkinnassa tupakointikiellosta vankien itsemääräämisoikeudelle aiheutuvia rajoituksia painavampia.

1. Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot…

1. Säännöskohtaiset perustelut
   1. Laki vankeuslain muuttamisesta

7 luku **Perushuolto ja asuminen**

**6 a §.** *Tupakointi vankilassa.* Pykälässä säädettäisiin tupakoinnin järjestämisestä suljetuissa vankiloissa ja avolaitoksissa. Tupakoinnilla tarkoitetaan tupakkalain 2 §:n 38 kohdan mukaan poltettavaksi tai muutoin kuumennettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen käyttämistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tupakoinnin kielloista vankiloissa.

Kielto koskisi suljettuja vankiloita kokonaisuudessaan. Tupakointi olisi siten kiellettyä niin suljetun vankilan sisätiloissa kuin ulkotiloissakin, eli kattaisi koko vankila-alueen. Vankien ulkoilualueillakaan ei enää olisi tupakointiin tarkoitettuja paikkoja. Kielto koskisi siten paitsi vankeja ja tutkintavankeja myös muita vankilan alueella olevia henkilöitä. Henkilökunnalla ja vankilassa vierailevilla henkilöillä olisi mahdollisuus tupakoida vankila-alueen ulkopuolella tupakkalain yleiset tupakointirajoitukset huomioiden.

Myös avolaitoksissa tupakointi olisi säännöksen nojalla kielletty lukuun ottamatta ulkotiloihin varattuja tupakointitiloja. Näissä tiloissa tupakointi olisi edelleen sallittua. Tupakointiin tarkoitetut tilat olisivat nimenomaan ulkotiloissa ja ne tulisi merkitä selvästi. Tilat tulisi sijoittaa siten, ettei tupakansavusta aiheudu haittaa muille. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, ettei tupakansavua kulkeudu sisätiloihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tupakkalain 73 §:ää vastaavasti, että tupakointikiellot koskisivat poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ja sähkösavukkeita. Kielto koskisi siten samoja tuotteita kuin tupakkalain 74 §:ssä säädetyt tupakointikiellotkin.

**7 §.** *Päätösvalta.* Pykälän 4 momentissa säädetään nykyisin päätösvallasta tupakoinnin kieltämisessä. Koska tupakointikiellot säädettäisiin laissa, päätösvaltasäännös kumottaisiin.

**8 §.** *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Pykälän 2 momentissa säädetään nykyisin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön toimivallasta antaa määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta. Koska tupakoinnin järjestämisestä säädettäisiin kattavasti ehdotetussa 6 a §:ssä ja tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapidosta ehdotetussa 9 luvun 1 §:ssä, määräyksenantovaltuus olisi tarpeeton.

9 luku **Vangin omaisuus ja tulot**

**1 §.** *Omaisuuden hallussapito.* Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin säännöksillä poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapidosta.

Koska tupakointi olisi kielletty suljetuissa vankiloissa myös poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapito kiellettäisiin. Säännöksen soveltamisala kattaisi 7 luvun 6 a §:ää vastaavasti poltettavat tupakkatuotteet, poltettavaksi tarkoitetut kasviperäiset tuotteet ja sähkösavukkeet. Lisäksi tupakointivälineiden ja sytytysvälineiden hallussapito olisi kielletty. Tupakointivälineillä tarkoitettaisiin esimerkiksi piippua tai välineitä, joita käytetään savukkeen käärimiseen. Sytytysvälineillä tarkoitettaisiin tulitikkuja ja muita sytyttimiä.

Avolaitoksissa poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapito ei olisi lähtökohtaisesti kielletty, koska vangit saisivat edelleen tupakoida. Yksittäisissä tapauksissa hallussapito olisi kuitenkin mahdollista evätä pykälän 1 momentin nojalla esimerkiksi, jos vangin hallussa olevia tuotteita ei pystyttäisi luotettavasti tarkastamaan.

Laissa ei säädettäisi erikseen savuttomien tupakkatuotteiden hallussapidosta. Tällaisten tuotteiden hallussapitoa arvioitaisiin kuten nykyisinkin pykälän 1 momentin nojalla. Vakiintuneesti savuttomien tupakkatuotteiden hallussapito on evätty niiden tarkastettavuuteen liittyvistä syistä. Käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa, vaan nyt säädettäväksi ehdotetut hallussapitorajoitukset koskisivat 7 luvun 6 a §:ää vastaavasti vain tupakointiin tarkoitettuja tuotteita ja välineitä.

* 1. Laki tutkintavankeuslain muuttamisesta

3 luku **Sijoittaminen vankilassa, perushuolto ja siirtäminen**

**5 a §.** *Tupakoinnin kieltäminen.* Pykälä kumottaisiin, koska tupakoinnin järjestämisessä sovellettaisiin 16 luvun 1 §:ään ehdotetun lisäyksen nojalla vankeuslakia.

**10 §.** *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Pykälän 2 momentista poistettaisiin vankeuslakia vastaavasti Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön määräyksenantovaltuus tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta.

5 luku **Tutkintavangin omaisuus ja tulot**

**1 §.** *Omaisuuden hallussapito.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin vankeuslakia vastaava säännös poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapidon kiellosta.

16 luku **Erinäiset säännökset**

**1 §.** *Vankeuslain soveltaminen.* Pykälän 1 momentin 4 kohtaa täydennettäisiin viittauksella vankeuslain 7 luvun 6 a §:n säännökseen tupakoinnista vankilassa. Tupakointia koskevat rajoitukset koskisivat vankilan tiloja eivätkä eroaisi sen suhteen, onko kyse vankeusvangista vai tutkintavangista. Tästä syystä olisi perusteltua, että tällaisesta vankilan tiloja koskevasta rajoituksesta ei säädetä erikseen tutkintavankeuslaissa.

1. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2021. Esityksessä kuvatuista syistä tupakoinnin järjestäminen vankiloissa nykyisten säännösten nojalla on ongelmallista, joten muutos olisi tehtävä mahdollisimman nopeasti. Muutoksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että tupakoinnin lopettamisen tukitoimet ehditään käynnistää vankiloissa jo ennen tupakointikiellon voimaantuloa.

1. Toimeenpano ja seuranta

Vankiloissa ja Vankiterveydenhuollon yksikössä varaudutaan tupakoinnin lopettamisen edellyttämien tukitoimien ja korvaustuotteiden saamisen järjestämiseen. Muutoksesta tiedotetaan vangeille hyvissä ajoin ja vankeja kannustetaan tupakoinnin lopettamiseen jo ennen lainmuutosten voimaantuloa.

Tupakointijärjestelyjen toimivuutta vankiloissa seurataan. Samoin seurataan tukitoimien riittävyyttä vankien vieroitusoireiden hoidossa.

1. Suhde muihin esityksiin
   1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei liity muihin hallituksen esityksiin.

* 1. Suhde talousarvioesitykseen

Esityksen edellyttämät määrärahalisäykset on esitetty lisättäväksi Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön määrärahoihin valtion vuoden 2021 talousarvioesityksessä.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta on tupakkalain muutoksia käsitellessään korostanut sitä, että tupakointi kuuluu tupakoijan itsemääräämisoikeuden piiriin. Lausunnossaan PeVL 21/2010 vp. valiokunta totesi, että ”Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 § sisältää joukon uusia säännöksiä paikoista, joissa tupakointi on kielletty. Tällaiset kiellot puuttuvat herkästi henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan.” Lausunnossaan PeVL 17/2016 vp. valiokunta totesi, että ”Toisaalta sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä.” Perustuslakivaliokunta onkin lausunnoissaan arvioinut tupakointirajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä tupakointiin kohdistuvien kieltojen on katsottu muodostuvan ongelmalliseksi tilanteessa, joissa tupakointia on pyritty rajoittamaan ilman riittävän selkeästi säänneltyä yhteyttä siihen toisiin kohdistuvaan haittaan, jonka estämiseksi tupakointia rajoitetaan (asunto- ja parveketupakointi PeVL 17/2016 vp) ja toisaalta tilanteessa, jossa rajoituksen valvonta on ollut käytännössä mahdotonta (tupakointi autossa PeVL 21/2010 vp). Asunto- ja parveketupakoinnin osalta valiokunta piti erityisen ongelmallisena sitä, että kiellon määräämisen edellytyksenä oli ainoastaan se, että tiloista voi kulkeutua tupakansavua tiettyihin tiloihin ilman mitään kytkentää savun määrän, häiritsevyyden, voimakkuuden tai toistuvuuden kaltaisiin tekijöihin, jolloin jäi myös täysin avoimeksi se, kuinka merkittävästä epäkohdasta piti olla kysymys. Valiokunta edellytti sääntelyä tältä osin täsmennettävän.

Asuntoja koskevien rajoitusten osalta kyse ei ole ollut pelkästään itsemääräämisoikeuteen puuttuvasta toimesta vaan myös kotirauhan suojan aluetta koskevasta rajoituksesta. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lausunnoissaan tiukemmin rajoituksiin, jotka ulottuvat itsemääräämisoikeuden ohella kotirauhan suojaan (esim. asuntoautot). Vankiselli tai muut vankilan tilat eivät nauti kotirauhan suojaa, eikä kysymys kotirauhan suojasta muodostu olennaiseksi arvioitaessa tupakoinnin rajoittamista vankilassa.

Kansainvälisessä ihmisoikeuskäytännössä vankien tupakointia on lähestytty lähinnä siitä näkökulmasta, ettei tupakoimaton vanki saa altistua tupakansavulle. Edellä on käsitelty esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua Elefteriadis vs. Romania (38427/05).

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on ottanut kantaa tupakoinnin kieltoon käynnillään Pohjois-Irlannissa vuonna 2017. CPT kiinnitti huomiota erään psykiatrisen hoitolaitoksen potilaiden tilanteeseen sen jälkeen, kun tupakointi laitoksessa oli kielletty. Potilaille oli tarjolla nikotiinikorvaushoitotuotteita, mutta CPT totesi, että potilaita tulee lisäksi auttaa paremmin irtaantumaan riippuvuudestaan, esimerkiksi neuvonnan ja terapian keinoin (Report to the Government of the United Kingdom on the visit to Northern Ireland CPT/Inf (2018) 47, kohta 97.).

Edellä todetun perusteella perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole suoraan otettu kantaa laitosolosuhteissa tapahtuvaan tupakoinnin rajoittamiseen. Esityksessä ehdotettua tupakoinnin kieltoa onkin tarkasteltava perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa tupakoivan vangin perustuslain 7 §:ään kytkeytyvän itsemääräämisoikeuden kannalta. Kysymys on ennen kaikkea vankien itsemääräämisoikeuden rajoituksesta mutta rajoitus vaikuttaa vähäisessä määrin myös henkilökunnan tupakointiin. Tupakkatuotteiden hallussapidon rajoittamisella on merkitystä myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Ehdotettua sääntelyä tuleekin arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 25/1994 vp.). Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoituksen hyväksyttävyys, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, rajoituksen oikeasuhtaisuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys sekä rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Seuraavassa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan tältä kannalta. Perustuslain 7 §:n 3 mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Tupakoinnin kielto perusoikeusrajoituksena

Esitetystä tupakointikiellosta säädetään laissa. Tupakointikielto ja sitä koskevat poikkeukset avolaitoksissa kuten myös vankien tupakkatuotteiden hallussapitorajoitukset on täsmällisesti määritelty lain tasolla. Esitystä voidaan siten pitää ongelmattomana lailla säätämisvaatimuksen ja tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Kuten edellä on todettu, nykyisin tupakointi vankien selleissä aiheuttaa suljetuissa vankiloissa merkittävää terveyshaittaa tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle. Tupakoinnin järjestäminen vapaasti muissakaan tiloissa ei ole mahdollista, koska vankilan toiminnan järjestäminen edellyttää säännönmukaista päiväjärjestystä, jonka mukaisesti vankien toiminnot tapahtuvat. Avolaitoksissa tupakoinnista ei aiheudu vastaavia ongelmia ja tupakointi on jo nyt rajoitettu ulkotiloihin. Näin ollen ei ole perusteita laajentaa tupakointikieltoa avolaitoksissa nykyisestä.

Periaatteessa suljetun vankilan päivittäinen toiminta on mahdollista turvata rajoittamalla tupakointia osittain tai kokonaan. Tupakoinnin osittaisilla rajoituksilla ei kuitenkaan pystytä täysin estämään sellissä salaa tupakointia, mistä aiheutuisi edelleen paitsi haittaa tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveydelle myös vaaraa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle lisääntyneinä kurinpitoilmoituksina, sähkökatkoina ja kohonneena tulipaloriskinä sekä omaisuusvahinkoina. Näiden haittojen torjumiseksi on välttämätöntä kieltää tupakointi kokonaan suljetuissa vankiloissa. Erityisen tärkeänä on pidettävä sitä, että tupakoinnista ei tupakointikiellon astuttua voimaan aiheutuisi käytännössä lainkaan terveyshaittaa tupakoimattomille vangeille tai henkilökunnalle. Kiellon käytännön toteuttamiseksi on myös välttämätöntä kieltää tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapito.

Kielto edistäisi myös tupakoivien vankien terveyttä ja kaventaisi vankien terveyseroja suhteessa muuhun väestöön.

Tupakoinnin kieltoa voidaan myös pitää oikeasuhtaisena yllä mainittujen haittojen estämiseksi. Kuten esityksessä on seikkaperäisesti kuvattu, osittaisilla tupakointirajoituksilla ja niiden valvonnalla ei pystytä käytännössä varmistamaan sitä, etteikö tupakoinnista edelleen aiheutuisi haittaa tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveydelle tai vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle. Esimerkiksi Helsingin vankilasta saatu käytännön kokemus osoittaa, että osittaisista tupakointirajoituksista huolimatta sellissä salaa tupakoinnista edelleen aiheutuvia haittoja voidaan pitää verrattain yleisinä. On myös huomattava, että valvonnan lisääminen rajoitusten valvomiseksi merkitsisi puuttumista kaikkien vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan esimerkiksi lisääntyneinä tarkastuksina.

Tupakointikiellon hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus edellyttävät, että vangeille tarjotaan asianmukainen tuki tupakoinnin lopettamiseen. Esityksen nojalla Rikosseuraamuslaitokselle ja Vankiterveydenhuollon yksikölle turvattaisiinkin riittävät määrärahat tupakoinnin lopettamisen edellyttämiin nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon, yksilöohjaukseen ja tukiryhmiin. Näin ollen kaikille vangeille järjestetään mahdollisuus päästä irti tupakkariippuvuudesta vankeusaikana ilman lopettamisesta aiheutuvia haitallisia vieroitusoireita.

Edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella tupakoinnille on ollut mahdollista asettaa rajoituksia, jos rajoitukselle on hyväksyttävät perusteet. Näin ollen esitetyllä tupakointikiellolla ei puututa itsemääräämisoikeuden ydinalueeseen. Osittaisetkin tupakointirajoitukset merkitsevät lähes yhtä laajaa puuttumista tupakoivan vangin itsemääräämisoikeuteen.

Kielto ei ole ongelmallinen vangin oikeusturvan kannalta. Kiellon rikkomista koskeva asia käsitellään vankilassa järjestysrikkomusasiana kuten muidenkin vastaavanlaisten kieltojen rikkomiset. Vangilla on mahdollisuus hakea oikaisua ja valittaa kurinpitoasiassa annettuun ratkaisuun.

Edellä viitattujen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteella ihmisoikeustuomioistuin on korostanut tupakoimattomien vankien oikeutta savuttomaan ilmaan. Myöskään CPT ei ole yllä mainitun tarkastuksensa yhteydessä pitänyt ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisena kieltää tupakointi suljetussa laitoksessa, kunhan tupakoinnin lopettamiseen tarjotaan riittävät tukitoimet. Näiden kannanottojen perusteella esitetty tupakoinnin kielto olisi myös sopusoinnussa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

vankeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* vankeuslain (767/2005) 7 luvun 7 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 393/2015,

*muutetaan* 7 luvun 6 a § ja 8 §:n 2 momentti sekä 9 luvun 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 7 luvun 6 a § ja 8 §:n 2 momentti laissa 393/2015 seuraavasti:

7 luku

Perushuolto ja asuminen

6 a §

Tupakointi vankilassa

Tupakointi suljetussa vankilassa on kielletty. Tupakointi avolaitoksessa on kielletty lukuun ottamatta tupakointiin tarkoitettuja ulkotiloja.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetut rajoitukset koskevat poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ja sähkösavukkeita.

8 §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta, omaehtoisen ruokahuollon järjestämisestä sekä asumisesta antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

9 luku

Vangin omaisuus ja tulot

1 §

Omaisuuden hallussapito

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Vanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita, sähkösavukkeita, tupakointivälineitä eikä sytytysvälineitä. Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

2.

Laki

tutkintavankeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* tutkintavankeuslain (768/2005) 3 luvun 5 a §, sellaisena kuin se on laissa 394/2015 ja

*muutetaan* lain 3 luvun 10 §:n 2 momentti, 5 luvun 1 §:n 2 momentti ja 16 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 3 luvun 10 §:n 2 momentti ja 16 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 394/2015 seuraavasti:

3 luku

Sijoittaminen vankilassa, perushuolto ja siirtäminen

10 §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tarkemmat määräykset tutkintavangin siirtämisestä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta sekä asumisesta antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

5 luku

Tutkintavangin omaisuus ja tulot

1 §

Omaisuuden hallussapito

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita, sähkösavukkeita, tupakointivälineitä eikä sytytysvälineitä. Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan toiselta tutkintavangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

16 luku

Erinäiset säännökset

1 §

Vankeuslain soveltaminen

Tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan, mitä vankeuden täytäntöönpanon osalta säädetään vankeuslain:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

4) 7 luvun 1 §:ssä asuintiloista ja 6 a §:ssä tupakoinnista vankilassa;

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Liitteet

Rinnakkaistekstit

Laki

vankeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* vankeuslain (767/2005) 7 luvun 7 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 393/2015,

*muutetaan* 7 luvun 6 a § ja 8 §:n 2 momentti sekä 9 luvun 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 7 luvun 6 a § ja 8 §:n 2 momentti laissa 393/2015 seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 7 luku  Perushuolto ja asuminen  6 a §  Tupakoinnin kieltäminen  *Tupakointi voidaan kieltää vankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään vankien asuintiloissa, vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin.* | 7 luku  Perushuolto ja asuminen  6 a §  Tupakointi vankilassa  *Tupakointi suljetussa vankilassa on kielletty. Tupakointi avolaitoksessa on kielletty lukuun ottamatta tupakointiin tarkoitettuja ulkotiloja.*  *Pykälän 1 momentissa tarkoitetut rajoitukset koskevat poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ja sähkösavukkeita.* |
| 7 §  Päätösvalta  — — — — — — — — — — — — — —  *Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää 6 a §:n mukaisesta tupakoinnin kieltämisestä vankilassa.* | 7 §  Päätösvalta  — — — — — — — — — — — — — —  Pykälän 4 momentti kumotaan. |
| 8 §  Tarkemmat säännökset ja määräykset  — — — — — — — — — — — — — —  Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta, omaehtoisen ruokahuollon järjestämisestä, asumisesta *sekä tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta antaa* Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. | 8 §  Tarkemmat säännökset ja määräykset  — — — — — — — — — — — — — —  Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta, omaehtoisen ruokahuollon järjestämisestä *sekä* asumisesta antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. |
| 9 luku  Vangin omaisuus ja tulot  1 §  Omaisuuden hallussapito  — — — — — — — — — — — — — —  Vanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta. | 9 luku  Vangin omaisuus ja tulot  1 §  Omaisuuden hallussapito  — — — — — — — — — — — — — —  Vanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. *Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan poltettavaksi tarkoitettuja tupakka-tuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasvipe-räisiä tuotteita, sähkösavukkeita, tupakointivälineitä eikä sytytysvälineitä.* Suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.  ———  *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 202 .* |

Laki

tutkintavankeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* tutkintavankeuslain (768/2005) 3 luvun 5 a §, sellaisena kuin se on laissa 394/2015 ja

*muutetaan* lain 3 luvun 10 §:n 2 momentti, 5 luvun 1 §:n 2 momentti ja 16 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 3 luvun 10 §:n 2 momentti ja 16 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 394/2015 seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 3 luku  Sijoittaminen vankilassa, perushuolto ja siirtäminen  5 a §  Tupakoinnin kieltäminen  Tupakointi voidaan kieltää tutkintavankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään tutkintavankien asuintiloissa, tutkintavangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin. | 5 a § kumotaan |
| 10 §  Tarkemmat säännökset ja määräykset  — — — — — — — — — — — — — —  Tarkemmat määräykset tutkintavangin siirtämisestä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta, asumisesta *sekä tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta* antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. | 10 §  Tarkemmat säännökset ja määräykset  — — — — — — — — — — — — — —  Tarkemmat määräykset tutkintavangin siirtämisestä antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tarkemmat määräykset ruoka- ja perushuollosta *sekä* asumisesta antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. |
| 5 luku  Tutkintavangin omaisuus ja tulot  1 §  Omaisuuden hallussapito  — — — — — — — — — — — — — —  Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan toiselta tutkintavangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.  — — — — — — — — — — — — — — | 5 luku  Tutkintavangin omaisuus ja tulot  1 §  Omaisuuden hallussapito  — — — — — — — — — — — — — —  Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan alkoholia, muuta päihdyttävää ainetta, rikoslain 44 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja dopingaineita eikä huumausaineiden käyttöön tarkoitettuja esineitä. *Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita, sähkösavukkeita, tupakointivälineitä eikä sytytysvälineitä.* Tutkintavanki ei saa pitää hallussaan toiselta tutkintavangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta.  — — — — — — — — — — — — — — |
| 16 luku  Erinäiset säännökset  1 §  Vankeuslain soveltaminen  Tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan, mitä vankeuden täytäntöönpanon osalta säädetään vankeuslain:  — — — — — — — — — — — — — —  4) 7 luvun 1 §:ssä asuintiloista;  — — — — — — — — — — — — — — | 16 luku  Erinäiset säännökset  1 §  Vankeuslain soveltaminen  Tutkintavankeuden toimeenpanossa sovelletaan, mitä vankeuden täytäntöönpanon osalta säädetään vankeuslain:  — — — — — — — — — — — — — —  4) 7 luvun 1 §:ssä asuintiloista *ja 6 a §:ssä tupakoinnista vankilassa*;  — — — — — — — — — — — — — —  ———  *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 202 .* |